



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е № 11

София, 18 ноември 2025 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Желепова
Атанас Семов
Красимир Влахов
Янаки Стоилов
Соня Янкулова
Борислав Белазелков

Десислава Атанасова
Галина Тонева
Сашо Пенев
Невин Фети
Орлин Колев

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разглежда в закрито заседание на 18.11.2025 г. конституционно дело №8/2025 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 27.05.2025 г. по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията във връзка с отговор на следния въпрос: Съобразно конституционните си правомощия разполагат ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон?

Необходимостта от тълкуване на Основния закон е обоснована с наличието на различно процедиране от страна на „Парламента и неговите председатели“ при направено от президента предложение за произвеждане на национален референдум. В искането президентът е изложил разбиране относно съдържанието на конституционната уредба, като е обърнал внимание, че „компетентността на НС да приема решение за произвеждане на национален референдум съгласно чл. 84, т. 5 от Конституцията е изключителна“, а актовете на председателя на парламента не могат да заместват актовете на самия парламент. В този смисъл се поддържа, че преценката за уважаване или отклоняване на предложенията за произвеждане на национален референдум „остава за самия Парламент в пленарния му състав“ и неговият председател не разполага с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на такъв.

С Определение №3 от 10.06.2025 г. Съдът е допуснал искането за разглеждане по същество.

В изпълнение на предоставената им на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд възможност становища и правни мнения са представили: Министерският съвет, проф. д-р Емилия Друмева, доц. д-р Христо Паунов и д-р Дилян Начев.

Министерският съвет поддържа, че в случая не е налице неяснота на конституционната уредба, която да налага нейното тълкуване от Конституционния съд, а посредством упражняването на тълкувателното правомощие на Съда се търси оценка на действията на конкретен председател на Народното събрание в една конкретна ситуация. Посочва също, че „разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията са пределно ясни и няма необходимост от тълкуването им“, като „поставеният в тълкувателното искане въпрос е процедурен и мястото му на регламентация е в ПОДНС или в специалния ЗПУГДВМС, а не на конституционно ниво“.

По съществото на тълкувателния въпрос е аргументирано, че правомощията на председателя на парламента са насочени „преди всичко към организацията и дейността на Народното събрание“, каквито са функциите му по отношение на „организацията и ръководството на парламента, подготовката на дневния ред, спазване на вътрешните правила и процедура“. Във връзка с това се заявява, че „недопустимостта на искане до Народното събрание е процедурен въпрос, поради което не може да се приеме, че действията на председателя на НС излизат извън конституционните му правомощия“. В обобщение Министерският съвет смята, че искането за постановяване на тълкувателно решение следва да бъде отклонено, а „алтернативно“ на поставения тълкувателен въпрос да се отговори, че в хипотезите на нередовност и недопустимост на предложение за произвеждане на национален референдум председателят на Народното събрание има правомощието да остави предложението без разглеждане, освен ако друго не е предвидено в закон или в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

В правното си мнение проф. д-р Емилия Друмева обръща внимание, че председателят на парламента не е „самостоятелен държавен орган с установена функция и собствени правомощия в рамките на разделените власти“, а се явява „орган на парламента (Народното събрание), необходим за комплексното функциониране на институцията“. В този смисъл неговите правомощия „не могат да изменят естеството на длъжността, че титулярът ѝ представлява, а не замества Народното събрание като висш държавен орган“. В заключение проф. д-р Друмева е категорична, че „едноличното заявление, дори облечено писмено като разпореждане“ на председателя на парламента, „когато прегражда изпълнението на конституционно предвидена компетентност на Народното събрание, влиза в противоречие с принципите на държавната организация, създавана като главен компонент

на всеки конституционен ред с цел спазването на основните права и свободи“.

Доц. д-р Христо Паунов поддържа, че „Народното събрание като носител на законодателната власт съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията е единственият орган, който може да взема окончателни решения за произвеждане на национални референдуми“, докато председателят на парламента „изпълнява функции на организатор и координатор на парламентарната работа, но не притежава самостоятелни правомощия за вземане на решения от името на Народното събрание или за преценка на допустимостта на предложения, внесени от овластени субекти“. Обръща внимание, че „парламентарната автономия не може да се упражнява по начин, който нарушава конституционните права на други органи или ограничава механизмите на пряката демокрация“. В заключение доц. д-р Паунов заявява, че председателят на Народното събрание не разполага с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон.

Д-р Дилян Начев подчертава, че председателят на Народното събрание разполага със самостоятелни правомощия, изрично предвидени в Конституцията и законите, „но със сигурност председателят не притежава правомощия, които не са изрично предвидени, нито такива, които са част от компетентността на друг конституционно предвиден орган“, както и не може да му ги изземва, включително с неговото „изрично или мълчаливо съгласие“. Категоричен е, че правомощието да се преценяват изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, „принадлежи единствено на самото Народно събрание [...], като волята му не може нито да се предполага, нито да се изразява еднолично от неговия председател“.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането, както и в представените становища и правни мнения, за да се произнесе, съобрази следното:

Както Съдът вече е имал възможност да подчертае в определението си за допускане за разглеждане на искането за даване на задължително тълкуване на Основния закон, ангажирането на компетентността му по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията произтича от наличие на конституционен проблем, отнасящ се до разграничаване на правомощията на парламента и на неговия председател при внесено от оправомощен субект предложение за произвеждане на национален референдум. От тази гледна точка отговорът на тълкувателния въпрос е свързан с изследване на конституционните правомощия на самото Народно събрание, както и на конституционния статус на председателя му.

Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Основния закон прогласява като основополагащ конституционен принцип, че „България е република с парламентарно управление“. Като общонационално представително учреждение парламентът не само е център на политическия живот, но и чрез законодателната си дейност определя насоките на общественото развитие и поведението на правните субекти, както и основните положения, съобразно които функционират другите власти. Както е подчертано в Решение №6/2012 г. по к.д. №3/2012 г., „като установява формата на държавно управление, Конституцията определя и правното положение на парламента. Той е национален представителен орган, който чрез осъществяването на законодателната власт и чрез формирането и контрола на правителството, заема основно място в конституционната система. Правомощията, които Основният закон му предоставя, водят до същия извод. Република България се управлява според Конституцията и законите (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и очевидно титулярът на законодателната власт ще има особено положение в системата на държавните органи. Уредените в чл. 84 и

чл. 85 от Конституцията правомощия на Народното събрание очертават неговата изключителна компетентност в управлението на държавата, като Основният закон не предвижда и не допуска което и да е от тези правомощия да бъде делегирано или преотстъпвано другиму. В този смисъл в Решение №4/2023 г. по к.д. №3/2021 г. е подчертано, че „законодателните правомощия на парламента не могат да бъдат делегирани на други държавни органи“.

Според Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г. „Народното събрание е висшият държавен орган, в чиято компетентност Конституцията е възложила осъществяването на най-важните държавни функции. За тяхното осъществяване му е предоставил широка компетентност, очертана в различни конституционни разпоредби, една от които е тази за приемане на решение за произвеждане на национален референдум - чл. 84, т. 5“. Чрез това правомощие на парламента се осъществява произтичащата от чл. 1, ал. 2 от Конституцията възможност суверенът да участва непосредствено в осъществяването на държавната власт чрез произвеждане на референдуми (чл. 10 от Конституцията). В Решение №9/2016 г. Конституционният съд също така е подчертал, че според Основния закон решението за произвеждане на национален референдум се взема „само и единствено от Народното събрание“. Съдът е обърнал внимание на необходимостта предложението за произвеждане на национален референдум да бъде подложено на „преценка на Народното събрание“, тъй като „решението по чл. 84, т. 5 от Конституцията като акт на своеобразен предварителен контрол следва да осигурява гаранция, че гражданите ще вземат такова решение, което да може да бъде изпълнено от Народното събрание“. Във връзка с това е посочено, че „правомощието на Народното събрание да приема решение за произвеждане на национален референдум е пряко обвързано с останалите му конституционно уредени правомощия. В този смисъл въпросите, предмет на национален референдум, могат да бъдат само такива, чието

решаване е от компетентност на Народното събрание. Този извод следва и от възможните правни последици, възникващи в резултат на дадения на референдума вот от гражданите [...] Очевидно е, че след като поначало националният референдум е с решаващ характер, той не би могъл да изпълни своето предназначение и вотът на гражданите да бъде зачетен, като произведе предвидения правен ефект, ако въпросът (или въпросите), предмет на референдума, се окажат в компетенциите на друга институция, или дори на друга власт“.

За разлика от парламента като общонационално представително учреждение и основен държавен орган с уредени на конституционно равнище изключителни властнически правомощия, неговият председател не представлява самостоятелен държавен орган в рамките на разделените власти, макар и да разполага с някои собствени правомощия, уредени в Основния закон. Още в Решение №16/1992 г. по к.д. №25/1992 г. Съдът е имал възможност да обърне внимание, че „председателят на Народното събрание не е самостоятелен орган на власт в традиционния смисъл на това понятие, макар известни властнически правомощия да са му дадени (чл. 77, ал. 1, т. 4), а други да са предвидени като възможности в изключителни ситуации (чл. 97, ал. 4). Типичното, основното в правомощията на председателя на Народното събрание е това, че те са насочени преди всичко към организацията и дейността на Народното събрание. Такива са функциите му по отношение на организацията и ръководството на парламента, подготовката на дневния ред, спазване на вътрешните правила и процедура. Специфични са и представителните му функции. Когато осъществява такива, например във външнополитическите отношения, той може да изказва виждания и становища, но ако действията му ангажират Народното събрание с поемането на определени задължения, той трябва да бъде специално упълномощен за това или впоследствие тези негови действия трябва да бъдат одобрени от Народното събрание. Във всички

случаи представителните му функции се осъществяват в рамките на правомощията (както по продължителност, така и по съдържание), дадени му от Народното събрание“. Посочено е, че според волята на конституционния законодател, обективизирана в стенограмата от заседанието на Великото народно събрание при обсъждане и приемане на чл. 77 от Конституцията, „председателят на Народното събрание отговаря на правната фигура на пръв между равни (*Primus inter pares*). Оттук и изводът, че към него не следва да се предявяват повече изисквания извън онези, които се предвиждат за всеки народен представител“. Това разбиране относно конституционната роля на председателя на парламента е потвърдено в Решение №16/2018 г. по к.д. №4/2018 г., според което „председателят и заместник-председателите на НС не са държавни органи от категорията на обхванатите от установената конституционна система, а вътрешни органи на парламента – държавният орган е самото общонационално представително учреждение“.

Конституционният съд не намира основание да се отклони от установеното разбиране, според което председателят на Народното събрание не е самостоятелен държавен орган в рамките на разделените власти, а е орган на самия парламент и уредените на конституционно равнище негови правомощия с представителен, организационен, ръководен и удостоверителен характер са производни от компетентността на парламента и като такива са насочени да обезпечат функционирането му. От тази гледна точка Основният закон по правило не допуска председателят на Народното събрание да замества самото общонационално представително учреждение, издавайки еднолични актове по въпроси, които Конституцията е запазила като компетентност единствено на парламента (доколкото от това правило има изключения, те имат изрична конституционна уредба – такова е предвиденото в чл. 70 от Конституцията правомощие на председателя на парламента да дава разрешение за задържане и възбуждане на наказателно

преследване срещу народен представител, когато Народното събрание не заседава).

Изложеното се отнася изцяло и до правомощието на парламента по чл. 84, т. 5 от Конституцията да взема решение за произвеждане на национален референдум, направено от оправомощен за това субект по чл. 10, ал. 1 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС). Законовата уредба отразява посоченото относно конституционната недопустимост произнасяне по предложение за произвеждане на национален референдум да се прави от субект, различен от Народното събрание. Така според чл. 10, ал. 2 ЗПУГДВМС именно парламентът е органът, който „приема решение за произвеждане на национален референдум, когато това е поискано от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права и не противоречи на ограниченията по чл. 9, ал. 2, 3 и 4“, докато на неговия председател разпоредбата на ал. 3 възлага единствено да „организира създаването и воденето на публичен регистър, в който се вписват предложенията за произвеждане на национален референдум и инициативните комитети по ал. 1, т. 5, по ал. 2 и по чл. 11, ал. 2“, както и да дава указания за отстраняване на нередовности в подписката, внесена от инициативен комитет (чл. 13, ал. 4).

Исключителното правомощие на Народното събрание да приеме решение за произвеждане на национален референдум по естеството си предполага и изключителната негова компетентност да преценява всички предвидени в закона изисквания относно допустимостта на произвеждане на такъв референдум, каквито са въпросите, които могат да се разрешават чрез национален референдум (чл. 9, ал. 2 ЗПУГДВМС), когато парламентът е сезиран от оправомощените за това субекти (чл. 10, ал. 1 ЗПУГДВМС). Тази преценка, за разлика от предвидената в чл. 13, ал. 4 ЗПУГДВМС проверка на редовността на подписка за произвеждане на национален

референдум, е въпрос не просто на процедура, а на конституционна компетентност. Да се приеме обратното, като се допусне тези изисквания да се преценяват еднолично от председателя на Народното събрание, би означавало да се легализира едно противоконституционно препятстване на възможността парламентът автономно да реши въпрос от своята собствена конституционна компетентност, като в резултат се осуети прякото осъществяване на държавната власт от суверена като изрично предвидена в Основния закон възможност, задължаваща законодателя да създаде законова уредба, която да я обезпечи (чл. 42, ал. 2 от Конституцията). Така би се нарушил и конституционният принцип, съобразно който никоя личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 и 3 от Конституцията). Според Основния закон народът е единствен източник на държавната власт („цялата власт произтича от народа“), като тази власт се осъществява от него непосредствено или чрез предвидените в Конституцията органи. Следователно никой народен представител и в частност председателят на Народното събрание не разполага с право еднолично да осъществява власт и да решава въпроси, които Основният закон е възложил единствено на колективния орган, излъчен от избирателите и осъществяващ властта от тяхно име.

Съдът обръща внимание, че за разлика от актовете на Народното събрание, които подлежат на контрол за конституционност (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията), едноличните актове на неговия председател са изключени от този контрол, което беше отчетено и в определението по допускане на искането по настоящото производство. По тази причина издаването на едноличен акт на председателя на парламента, с който по същество се прегражда упражняването на изключителната конституционна компетентност на общонационалното представително учреждение, е нетърпимо от гледна точка на Основния закон, защото на практика заобикаля установеният ред за контрол върху актовете на Народното

събрание. В резултат на това се осуетява възможността за проверка относно съответствието с принципите и нормите на Конституцията, а това рискува да постави под съмнение и дори да лиши от съдържание нейното върховенство при упражняване на държавната власт.

По изложените съображения Конституционният съд намира, че председателят на Народното събрание не е компетентен да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, и да отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон, тъй като по силата на чл. 84, т. 5 от Конституцията тази компетентност принадлежи единствено на парламента.

Предвид горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Председателят на Народното събрание няма правомощие да преценява уредените в закон изисквания, при които е допустимо произвеждането на национален референдум, и да отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон.

Това правомощие по силата на чл. 84, т. 5 от Конституцията принадлежи единствено на Народното събрание.

Решението е подписано с особено мнение от съдия Борислав Белазелков и със становища от съдиите Соня Янкулова и Атанас Семов.

Председател:

Павлина Панова

Членове:

Надежда Джелепова

Десислава Атанасова

Атанас Семов

Галина Тонева

Красимир Влахов

Сашо Пенев

Янаки Стоилов

Невин Фети

Соня Янкулова

Орлин Колев

Борислав Белазелков